

健全生态环境保护体系

保障和促进人与自然和谐共生

吴舜泽



核心阅读

健全生态环境保护体系，需要把事前、事中、事后贯通起来，做到纵向到底、横向到边，控源头、管过程、重惩处，有效保障和促进人与自然和谐共生的现代化。

生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条，生态环境保护是一项系统工程。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称《规划纲要》)提出：“坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，实施可持续发展战略，完善生态文明领域统筹协调机制，构建生态文明体系，推动经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国。”这为健全生态环境保护体系指明了方向、提供了遵循。健全生态环境保护体系，需要把事前、事中、事后贯通起来，做到纵向到底、横向到边，控源头、管过程、重惩处，有效保障和促进人与自然和谐共生的现代化。

形成大环保工作格局

我国生态环境保护体系的发展和健全，源于实践需要和问题导向。新中国成立后，我们逐步把生态环境保护摆到更加重要的位置，在一些地方开展污染治理和治理，开展水库治理等工作。改革开放以来，伴随我国经济社会持续快速发展，基于资源环境承载能力已经达到或接近上限的实际情况，生态环境保护体系建设逐渐形成源头严防、过程严管、后果严惩的总体思路。

中国特色社会主义进入新时代，我国生态环境保护体系建设改革的一个鲜明特征在于，有效调动各级党委和政府抓生态

环境保护的积极性，形成大环保工作格局。习近平总书记亲自倡导、亲自部署中央生态环境保护督察，主持制定一系列重大改革举措和重大制度安排。第一轮中央生态环境保护督察及“回头看”动真碰硬，咬住问题不放松，受理群众举报21.2万余件，直接推动解决群众身边的生态环境问题15万余个；立案侦查2303件，行政和刑事拘留2264人，共向地方移交生态环境损害责任追究案件509个。实践证明，中央生态环境保护督察制度的制定和实施，推动解决了一大批长期想解决而没有解决的生态环境保护“老大难”问题，是推动落实生态环境保护“党政同责”“一岗双责”的硬招实招。

2015年出台的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》，进一步细化党委和政府主要领导成员的“责任清单”，注重将行为追责与后果追责相结合，并将终身追责作为基本原则。2015年1月起新修订的环境保护法正式施行，进一步强化政府监督管理职责，落实企业主体责任，并对环境违法行为规定按日连续处罚、查封扣押、行政拘留、限产停产等罚则。2020年出台的民法典，以专章规定环境污染和生态破坏责任，在全社会树立起环境有偿、损害赔偿的理念，有效打击了非法排污和破坏生态等违法行为。

在不断加大制度执行力度的同时，生态环境保护体系建设还着力向前拓展、向后延伸，从污染源过程管理拓展到经济过程、生产方式与决策行为等各方面，把源头预防作为污染防治的根本之策，推动形成有助于环境保护的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式。针对结构性、布局性生态环境污染问题，我国已经探索形成与资源环境国情相适应的生态保护红线等空间格局管控体系。以主体功能区划为基础，开展空间生态评价，划定“三区三线”(城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界)和环境准入负面清单，实现一条红线管控重要生态空间。在以总体思路狠抓落实中，不断提升制度的针对性、有效性，推动生态环境保护体系落实落地。

推动生态环境保护体系建设系统集成

党的十九届四中全会将原本分散的源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究制度提升为生态环境保护体系，党的十九

届五中全会强调完善生态文明领域统筹协调机制。这些重要决策部署，有力推动生态环境保护体系朝着系统集成方向发展。

目前，污染防治方面的体系建构和推动落实工作基本到位，以系统化生态环境保护制度为保障，我国生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化。党的十八大以来，生态环境保护在单项制度突破的基础上，更加重视通过全面深化改革推动体系化建设，强调打好前后呼应、相互配合的“组合拳”。比如，在责任追究方面，明责、履责、述责、考责、问责多环节全面推动；在源头预防方面，构建分工清晰、环环相扣的责任清单，促进管发展就要管环保、管生产就要管环保、管行业就要管环保；在过程管理方面，强化环境保护、自然资源管控、节能减排等约束性指标管理，及时公布环境质量目标任务完成情况；在后果问责方面，推动中央生态环境保护督察向纵深发展，强调环境司法，不断强化威慑力。再如，源头预防注重从结构、布局等经济社会宏观层面解决生态环境保护根本性问题；过程控制注重从节能降耗、污染减排等方面解决生产生活环节的绿化化问题；损害赔偿和责任追究注重从经济成本内部化、“关键少数”行为追责和后果追责两个角度协同解决末端结果问题。无论单项制度，还是源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究4个环节，都向着体系化方向发展，并且各就其位、各负其责，能够达到整合提升，可以实现乘法效应。

也要看到，我国生态环境保护体系建设仍存在一些亟须补齐的短板，如源头预防的约束力尚未充分发挥，过程控制中排污许可证与其他环境管理制度的衔接有待进一步加强，生态环境保护责任还不够严明。加之体系化建设启动时间不够长，有的地方和部门在操作落实上缺乏整体思维，相关制度措施的系统性、整体性、协同性尚未充分显现。加快补齐短板，需要进一步强化生态环境保护体系化建设，坚持问题导向全面深化改革，坚持目标导向进行需求分析，坚持效果导向强化集成创新。一方面，从制度政策作用对象出发，按时间或流程次序梳理分析不同要求，克服制度政策之间不匹配问题，强化系统联系，努力实现协同增效、整体最优。另一方面，结合新形势新要求强化顶层设计，在系统化上下功夫，强化制度供给，不搞“单打独斗”。同时，必须狠抓制度执行，在制度执行环节形成配套措施安排，把管用适用作为体系化建设的判断标准，切实推动制度落地见效。

一体化推进源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究

《规划纲要》提出：“坚持山水林田湖草系统治理，着力提高生态系统自我修复能力和稳定性，守住自然生态安全边界，促进生态系统质量整体改善。”从生态环境保护的角度来讲，贯彻落实这一重要部署，必须从源头、过程和后果多环节整体发力，做到源头预防强化约束，过程管理强化效能，损害赔偿强化配套，责任追究强化精准。在此基础上，一体化推进源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究，让各项制度措施形成联动效应，推动生态文明制度更加成熟更加定型、生态环境保护体系更为务实高效管用。

发挥制度政策体系合力。充分发挥生态环境保护制度体系合力，重在做到系统集成，追求整体最优。一方面，协同推进生态环境保护监管与自然资源监管，兼顾生态效益、经济效益、社会效益，处理好开发、利用、保护关系。另一方面，按照生态环境系统运行规律，打破“一亩三分地”的条条框框，实施跨地区按流域行政法和联防联控，统筹山水林田湖草，提高环境治理效能。进一步深化排污口设置管理改革，打通岸上和水里、陆地和海洋，构建水陆统筹、精准科学的江河湖海水污染治理体系。

形成环境与经济内生融合机制。加强源头预防，重在发挥生态环境保护对经济发展的倒逼、引导与优化、促进作用，强化绿色转型，做实绿色发展，促进生态产业化、产业生态化。这需要建立健全“三线一单”(生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、制定生态环境准入清单)生态环境分区管控体系，推行技术经济政策的环境影响分析论证，进一步拓展中央生态环境保护督察的覆盖面，促进经济社会发展与生态环境保护相协调。

构建全过程全方位防治体系。实现全过程全方位污染防治，实施排污许可制是重要一环。排污许可制是一项基础性制度，可以有机衔接各项生态环境保护法律法规，促进信息和数据高度高效共享；可以实现固定污染源监管流程的再造，推动排污许可与环境影响评价、总量控制、环境统计等制度系统衔接和全过程管理。进一步建立健全排污许可制，需要依法将固体废物、噪声以及入河入海排污口、海洋污染源等纳入排污许可管理，强化与温室气体协同管理，推动实现全过程全方位防治。

(作者为生态环境部环境与经济政策研究中心研究员)

习近平总书记指出：“生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条。”《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》坚持系统观念，坚持绿水青山就是金山银山理念，对推动绿色发展、促进人与自然和谐共生作出了全面部署。本期观察版围绕健全生态环境保护体系这一主题，从推动生态环境保护体系建设系统集成、形成大环保工作格局、深入打好污染防治攻坚战、推动国家公园保护制度落地见效等方面进行探讨。

—编者



《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称《规划纲要》)提出：“深入打好污染防治攻坚战，建立健全环境治理体系，推进精准、科学、依法、系统治污”。深入打好污染防治攻坚战，关乎民生福祉，关系人与自然和谐共生的现代化建设成效。必须突出依法治污，建立健全相关制度规定和法律法规，充分发挥制度规定和法律法规对于污染防治的推动和保障作用，更好将制度法律转化为治理效能。

习近平总书记指出：“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态环境保护，坚决向污染宣战，污染防治力度之大、制度出台频率之密、监管执法力度之大、环境质量改善速度之快前所未有。出台《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等宏观层面制度设计，统筹推进生态文明建设全局，深入推进生态文明体制改革，相继出台《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》等中观层面制度设计，铁腕治污进入新常态；实行河(湖)长制、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害赔偿等微观层面制度设计，覆盖生态保护神经末梢，构建起最严格的生态文明制度体系。在生态环境保护、监管和执法上，实施“史上最严”的新环保法，颁布修订大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法等法律法规，构筑起严密的生态环保法治网。

制度的生命力在于执行。近年来，用最严格制度最严密法治保护生态环境，已经成为全党全社会的共识和行动。各地区各部门注重发挥制度规定和法律法规对于污染防治的保障作用，聚焦打赢蓝天保卫战等标志性战役，集中力量攻克人民群众身边的突出生态环境问题。“十三五”时期，污染防治力度加大，主要污染物排放总量减少目标超额完成，资源利用效率显著提升，生态环境明显改善。与2015年相比，2019年全国地表水优良水质断面比例上升8.9个百分点，劣V类断面比例下降6.3个百分点；细颗粒物(PM2.5)未达标地级及以上城市年均浓度下降23.1%，全国337个地级及以上城市空气质量年均优良天数比例达到82%。生态环境改善不仅体现在监测数据的变化上，更体现在望得见的青山、看得见的绿水、呼吸得到的清新空气中。从云南楚雄到江苏宜兴，从黑龙江漠河到广西东兴，越来越多的地方入选国家生态文明建设示范市县名单，正在共同绘就一幅青山常在、绿水长流、空气常新的美丽中国画卷。

同时要看到，我国生态环境保护仍处于压力叠加、负重前行的关键期，生态环境质量改善成效并不稳固，生态环境保护任重道远。“十四五”时期，必须围绕《规划纲要》提出的持续改善环境质量的重点任务和主要举措，坚持方向不变、力度不减，推进精准、科学、依法、系统治污，深入打好污染防治攻坚战。加强制度创新，增加制度供给，完善制度配套，强化制度执行，让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线，进一步发挥制度的保障作用。深入开展污染防治行动，坚持源头防治、综合施策，强化多污染物协同控制和区域协同治理，全面提升环境基础设施水平，构建集污水、垃圾、固废、危废、医废处理处置设施和监测监管能力于一体的环境基础设施体系，形成由城市向建制镇和乡村延伸覆盖的环境基础设施网络。严密防控环境风险，建立健全重点风险源评估预警和应急处置机制。积极应对气候变化，完善能源消费总量和强度双控制度，重点控制化石能源消费。健全现代环境治理体系，建立地上地下、陆海统筹的生态环境治理制度。

深入打好污染防治攻坚战是一场大仗、硬仗、苦仗，必须持续用力、久久为功。要用制度和法治利剑明晰生态保护红线，带动全社会自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度，提高生态环境质量改善的速度，提供更多优质生态产品，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，让蓝天白云常驻、绿水青山长留。

(作者为东北师范大学马克思主义学部副部长、教授)

深入打好污染防治攻坚战

段妍

提升生态系统质量和稳定性

推动国家公园保护制度落地见效

林震

过程完整，具有全球价值、国家象征、国民认同度高等特征。党的十八大以来，针对原有各级各类保护区交叉重叠、多头管理的碎片化等问题，我国稳步推进国家公园体制试点改革，取得明显成效。2015年，《中国三江源国家公园体制试点方案》审议通过，三江源国家公园成为第一个国家公园体制试点。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，明确我国自然保护地按照生态价值和保护强度高低依次分为国家公园、自然保护区、自然公园3类，确立起国家公园的首要、主导、主体地位。同年，海南热带雨林国家公园体制试点正式启动，三江源国家公园总体规划进入全面实施阶段，东北虎豹、祁连山、大熊猫等国家公园完成总体规划编制。在实践中，我国坚持国家公园统一设立、规划和评估，推动建立统一规范高效的管理体系，实行中央政府直接管理或委托省级政府管理，组建统一管理机构，明确国家公园管理机构与地方政府相关职能部门的权责。同时，完善国家公园设立标准、空间布局和发展规划。经过努力，统一规范高效的中国特色国家公园体制日趋完善。

实践证明，构建统一规范高效的体制机制，能够有效解决交叉重叠、多头管理的问题，有力保护国家重要自然生态系统原真性、完整性，不断提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平。

兼顾生态保护与资源利用。实行国家公园体制是推进自然生态保护、建设美丽中国、促进人与自然和谐共生的一项重要举措，必须坚持生态保护第一，统筹保护和发展，有序推进生态移民，适度发展生态旅游，实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一。国家公园兼具科研、教育、游憩等综合功能，坚持和完善国家公园保护制度，首要任务在于有效保护重要自然生态系统的原真性和完整性，同时科学合理利用相关资源，确保国家公园更好发挥作用。推进国家公园保护制度建设，要兼顾生态保护与资源利用，始终坚持对自然生态系统严格保护、整体保护、系统保护，根据各类自然保护地功能定位合理分区，实行差别化管控、分区管控。对生态保护红线内的核心区保护，原则上禁止人为活动；对生态保护红线内的其他区域仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，真正把最应该保护的地方保护起来，给予子孙后代留下珍

贵的自然遗产。在协同高效保护生态环境的前提下，充分发挥国家公园的资源优势，在自然保护地控制区内划定适当区域，开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动。全面实行自然资源有偿使用制度、建立健全特许经营制度、完善自然资源所有者参与特许经营收益分配机制等措施，构建高品质、多样化的生态产品体系，推动实现人与自然和谐共生。

坚持共建共享。国家公园能够为人民群众提供亲近自然、体验自然、了解自然和游憩的场所，具有鲜明的公益性。在国家公园建设过程中，我国坚持全民共享，着眼于提升生态系统服务功能，以实现国家所有、全民共享、世代传承为目标，对相关自然保护地进行功能重组，理顺管理体制，创新运营机制，健全法律保障，强化监督管理，让国家公园的全民公益性不断得到彰显。一方面，依法依规提高全民所有自然资源资产的比例，采取多种措施对自然资源实行统一的用途管制。例如，一些地方对划入各类自然保护地内的集体所有土地及其附属资源，按照依法、自愿、有偿的原则，通过租赁、置换、赎买、合作等方式维护产权人权益，实现多元化保护。另一方面，充分调动各方面力量，创新合作治理模式，鼓励和引导人民群众参与，完善志愿者服务体系，健全社会捐赠制度，激发人民群众自然生态保护意识，增强民族自豪感。例如，大熊猫国家公园、神农架国家公园在实践中设置公益岗位，优先聘用园内居民为生态管护员；武夷山国家公园发挥生态茶业、生态旅游和富民竹业优势，让人民群众从中受益，实现生态保护与民生改善双赢。

(作者为北京林业大学教授)



习近平总书记近日在福建考察时强调：“建立以国家公园为主体的自然保护地体系，目的就是按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念，保持自然生态系统的原真性和完整性，保护生物多样性。”这为构建以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系，进一步提升生态系统质量和稳定性，推动国家公园保护制度落地见效指明了方向和路径。

构建统一规范高效的体制机制。我国实行国家公园体制，目的是保持自然生态系统的原真性和完整性，保护生物多样性，保护生态安全屏障，给予子孙后代留下珍贵的自然资产。国家公园，是指以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海域。在我国自然生态系统中，国家公园是最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分，保护范围大，生态

制图：沈亦伶